

米原市監査委員告示第1号

平成29年4月5日に提出された米原市職員措置請求について、地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第4項の規定に基づき監査を実施したので、その結果を次のとおり公表する。

平成29年6月1日

米原市監査委員 的 場 收 治

## 住民監査請求に係る監査結果

### 第1 監査の請求

#### 1 請求人

米原市 大橋 覚（請求人代表） 外 137 人

※上記請求人から提出された米原市職員措置請求書（以下「本件措置請求」という。）については、平成 29 年 4 月 17 日に委任状が提出され、代理人への委任関係があることを書面で確認した。

#### 2 請求のあった日

平成 29 年 4 月 5 日

#### 3 請求書の受理

本件措置請求は、請求人の一部が米原市の住民であることを確認できない点および請求書記載事実のうち一部の事実証明書が提出されていない点について要件不備があったため、平成 29 年 4 月 14 日付けの通知で請求人に補正を求めたところ、次のとおり補正書が提出された。

その1 平成 29 年 4 月 17 日收受 請求人に関する補正

その2 平成 29 年 4 月 19 日收受 事実証明書等に関する補正（提出猶予）

この結果、本件措置請求は地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号。以下「法」という。）第 242 条の規定による要件を具備しているものと認められたため、平成 29 年 4 月 20 日に請求の受理を決定し、同日付けで請求人に通知した。また、法第 242 条第 3 項の規定に基づく暫定的停止勧告は、その要件を満たさないものと判断した。

なお、提出の猶予を求められていた事実証明書は、平成 29 年 4 月 28 日に追加收受した。

#### 4 請求の要旨

##### （1）請求書の要旨

本件措置請求の請求書に記載された請求の要旨は、次のとおりである。（以下、請求書の「米原市長に対する措置請求の要旨」部分を抜粋。氏名を除き、原文のまま掲載）

米原市長は、米原市公の施設に係る指定管理者の指定手続等に関する条例（条例第 56 号）に基づき、同市が設置する公共施設「和ふれあいセンター」（米原市朝妻筑摩 34 番地 6 所在）の管理運営に関して、平成 20 年 4 月に指定管理者制度を導入し、平成 23 年 4 月から平成 28 年 3 月までの期間、特定非営利活動法人「学びゅ〜人」（平成 19 年 9 月 10 日設立・代表者〇〇〇〇）を同施設の指定管理者に指定すると共に、同法人をして同施設の管理運営を担当させ、指定管理料として年間 1609 万円（平成 28 年度）を同法人に公金支出しているところ、平成 28 年 5 月～6 月、同市議会の□□□議員を「越後屋お主も悪よのお！」などと誹謗中傷する内容のほか、米原市の市政運営等に対する批判、批評など政

治的主張を含む A3 版チラシ（カラー両面印刷、以下、名誉毀損等文書という）約 1 万部が米原市内の各世帯及び市議会議員に配布された事案に関して（以下、名誉毀損等事案という）、同施設の指定管理者である特定非営利活動法人「学びゅ〜人」（代表者 ○○○○）が、インターネットを利用して名誉毀損等文書の印刷発注及び宅配業者による印刷済み文書の荷受け、戸別配布などを行い、同議員に対する名誉毀損等事案に関与することで、同議員に対する誹謗中傷を行い、又はこれを幫助し、あるいは政治的主張を含む文書の配布による政治活動を行ったものであるところ、同法人が市議会議員に対する誹謗中傷を行うことは、民法 709 条の不法行為に該当し、刑法 230 条の名誉毀損の罪にも該当するおそれがあるほか、同法人が市政運営に対する批判、批評等を含む政治活動を行うことについては特定非営利活動促進法（平成十年三月二十五日法律第七号）第 2 条 2 項 2 号、第 45 条 1 項 4 号の各規定に違反し、また同施設を政治活動のため利用することは米原市立隣保館条例（平成 17 年 2 月 14 日条例第 84 号）第 3 条各号に定める事業に反する違法な目的外利用であって、これら違法行為については「米原市の指定管理者制度の運用に関するガイドライン」の定める指定取消し等の事由⑦「組織的な非違行為が行われた場合など、当該指定管理者に管理業務を行わせることが、社会通念上著しく不相当と判断されるとき」に該当するものであって、これら違法な非違行為によって、前記条例で定める事業の範囲内における一般市民による適正な施設利用が阻害され、同施設に対する市民の信頼を著しく害するという重大な損害を招いたものであるから、米原市長は、「和ふれあいセンター」の指定管理者である特定非営利活動法人「学びゅ〜人」（代表者 ○○○○）に対して、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 244 条の 2 第 10 項に定める業務報告の徴求、実地調査の実施及び必要な指示を与え、「指定管理者制度モニタリングの運用に関するガイドライン」に沿った同法人に対する適正な評価を行うと共に、平成 29 年度以降の同施設に関する指定管理者としての指定を取り消す措置、平成 28 年度の指定管理料として同法人に支払った 1609 万円について不適正な管理による損害賠償として米原市に対して返還させる措置等を執るよう、本書面をもって同趣旨の勧告を請求する。

## （2）事実を証する書類

本件措置請求書と併せ、事実証明書として次のとおり書面の提出を受けた。

- 1 チラシ
- 2 市民活動団体の紹介
- 3 指定管理者制度の運用に関するガイドライン
- 4 指定管理者制度モニタリングの運用に関するガイドライン
- 5 施設の概要
- 6 米原市立隣保館条例
- 7 指定管理者評価（平成 27 年度）
- 8 平成 27 年度 指定管理者総合評価結果
- 9 NPO 法人ポータルサイト・特定非営利活動法人学びゅ〜人
- 10 特定非営利活動法人学びゅ〜人定款
- 11 宅急便送り状
- 12 陳述書

### (3) 請求書の補正

#### ア 請求者について

当初の請求人 146 人から 9 人削除、1 人追加され、請求人は計 138 人となった。

#### イ 事実証明書について

補正に当たり、次の 2 点が新たに事実証明書として提出された。

13-1 弁護士法第 23 条の 2 第 1 項に基づく照会の申出 (写)

13-2 弁護士法第 23 条の 2 第 2 項における照会文書の回答 (写)

また、上記に併せ、補足説明のための上申書が提出された。その内容は次のとおりである。(以下、上申書の「第 2 小括」部分を抜粋。氏名を除き、原文のまま掲載)

以上のように、個人を誹謗中傷する内容の本件チラシは、〇〇〇〇が発注したものであることは業者も認めています。また、〇〇〇〇は「和ふれあいセンター」という施設名称を用いて発注し、その発注者の名称及び住所についても「滋賀県米原市朝妻筑摩 34-6 和ふれあいセンター」と表記して米原市の公共施設の名称及び所在地を用いています。

これら名称、所在地を使用することについて米原市が許可した事実はなく、指定管理者である NPO 法人についても許可した事実はありません。それに、そもそも個人を誹謗中傷するチラシの発注者名称及び住所として公共施設を用いることができる、という理由がありませんので、仮に米原市及び NPO 法人が許可していたとしても、法的には無効です。しかも、個人を誹謗中傷するチラシの作成発注はいずれも条例で定められた施設の事業内容には含まれません。

〇〇〇〇は施設管理者として「和ふれあいセンター」の名称及び所在地を表示して、個人を誹謗中傷する内容のチラシを発注していますが、そもそも「和ふれあいセンター」の指定管理者である代表者の〇〇〇〇が、施設管理業務外となるチラシ発注に際して、同施設の名称及び所在地を表記して、これを利用したとすれば、これは明らかな権限濫用、逸脱にあたります。

このように公共施設の名称や所在地をみだりに名乗ったり表示したりすることを許せば、ひいては公共施設に対する社会の信頼を損なうことにもなりかねません。米原市の公共施設に対する社会の信用や信頼を保護するためにも、本件のように無断で施設の名称や所在地を使用することは厳しく制限されるべきです。

そして、個人を誹謗中傷するチラシは、米原市の指定管理者である NPO 法人「学びゆ〜人」が管理運営する公共施設「和ふれあいセンター」に配送されていることが業者への調査で明らかになりました。「和ふれあいセンター」に配送されたチラシ 13,000 枚は、同施設の職員が受領し、その荷受けを完了しています。大量のチラシが施設に届けられたので、施設職員 (NPO 法人の構成員) が全く知らないということはありません。

NPO 法人としてチラシに一切関与していないのであれば、荷受けした時点で、〇〇〇〇に事情を問いただして内容を確認した上で、チラシが指定管理者としての管理運営業務に関係のない物件として、ただちに返送、返却するなど適切な対応をとることができたはずですが、ところが、業務と関係のないチラシが大量に施設へ送りつけられながら、こ

れに対して何ら対応しないまま、漫然と配布されるにまかせたという点で、NPO 法人としての対応には重大な疑問が残ります。

NPO 法人としてチラシをただちに返送するなどの対応をとらなかったのは、チラシの作成、発注、荷受けに関与し、これを黙認していたからに他なりません。

要するに、米原市の指定管理者である NPO 法人「学びゅ～人」として組織的な関与があったことが強く疑われる状況があったことを強調したいと思います。

個人を誹謗中傷するチラシの作成発注、荷受けなどに関与し、実際にそのチラシが戸別配布されたことにより、米原市の公共施設に対する社会的信頼が大きく損なわれることになりました。本件では、このようなずさんな施設管理を行っている指定管理者のあり方に調査のメスを入れ、公共施設の適正な運営を回復させるきっかけとできればと考えております。

## 第 2 監査

### 1 監査執行上の除斥

本件措置請求の監査において、古澤宏之監査委員については、法第 199 条の 2 の規定に基づき除斥とした。

### 2 監査対象事項

米原市長が、特定非営利活動法人学びゅ～人（以下「学びゅ～人」という。）を和ふれあいセンターの指定管理者に指定し、和ふれあいセンターの管理運営に関する基本協定書（以下「基本協定」という。）に基づき施設管理を行わせていることについて、違法または不当な財務会計上の行為が認められるか否か、また、財産の管理を怠る事実が認められるか否かを監査対象事項とした。

### 3 監査対象機関

本件措置請求書の内容および陳述の内容から、監査対象機関を総務部人権政策課とした。

### 4 請求人の証拠の提出および陳述

法第 242 条第 6 項の規定に基づき、平成 29 年 5 月 12 日に請求人に対して証拠の提出および陳述の機会を設けたところ、請求人のうち 2 人および請求代理人 1 人が出席し、本件措置請求書に沿った陳述を行った。請求書に記載のない、補足事項などについての陳述の概要は次のとおりである。

#### (1) チラシについて

チラシは（請求人代表の）家に届いたが、市民が見る限りでは、あくまで議員が得をしたという形で書いてあるが、土地の交換はちゃんと減歩もされ、手続も踏んで正当な形で交換されたもの。チラシは西町周辺ほとんどの家に届いていたが、これは完全に名誉毀損に値するし、侮辱的な行為だと思う。

印刷業者は、〇〇〇〇氏がチラシを発注したと認めているし、13,000枚のチラシとなると、重さにして約90キログラム、箱にすると10箱くらいになると想定され、これだけのものを施設で働いている人が知らないということは、到底あり得ない。

印刷業者から出荷されたチラシを和ふれあいセンターのどの職員が、いつ受け取ったかということについては、具体的に特定している訳ではなく、証拠もない。しかし、弁護士照会によって印刷業者から得られた回答から、伝票どおり通常配送で届けられたであろうということを強く推認している。

チラシ代の支払は、銀行振込や現金書留、小為替など、何らかの方法で行われているはずだが、どの方法であったかは、発注者側つまり〇〇〇〇氏の手元にしか記録が残っていないので分からない。

## (2) 施設管理について

振り込め詐欺やレターパックを使った詐欺が県内で横行しているが、公共施設の名前を利用して、好きなように発注ができるということになると、不正な犯罪行為に施設が利用され、何らかの反社会的行為に加担する危険性もあり、施設管理として問題がある。

また、ある特定の人物が施設に頻繁に出入りし、長時間居座っていることで、施設の利用が阻害されていると地域の人から聞いている。指定管理者は、適正な施設利用を確保する義務があるはず。そして、その人物はチラシの作成や配布に関わっていることを吹聴していたことを確認している。

## (3) 住民監査請求における財務会計上の行為と市の損害について

請求人が主張する、本件措置請求における財務会計上の行為は、施設管理の不行き届きとして財産の管理を怠る事実、そして契約行為の2点である。これに伴う市の財産的な損害としては、指定管理料の一部がチラシの作成費用に充てられているのではないかという点と、適正利用があれば得られた使用料相当額が、不適正な活動により得られなかった減収分としての意味合いである。

なお、陳述当日に新たな証拠の提出はなかったが、後日、次の証拠が追加提出されたため、本件措置請求書および陳述の内容に関連すると判断し、平成29年5月26日および平成29年5月31日に追加で收受した。

平成29年5月26日收受

14-1 弁護士法第23条の2第1項に基づく照会の申出(写)

14-2 弁護士法第23条の2第2項における照会文書の回答(写)

平成29年5月31日收受

15 運送業者の送り状(控)

※上記に併せ、補足説明のための上申書が提出された。

## 5 関係職員等の陳述

法第242条第7項の規定に基づき、平成29年5月11日に総務部人権政策課に陳述を求めたところ、総務部長、人権政策課長、人権政策課課長補佐の出席があった。陳述の概要は次のとおりである。

### (1) 指定管理業務の監督状況について

人権政策課では、年間を通じて四半期調査を実施しており、施設を訪問し、関係書類の確認や事業の実施状況を口頭で確認している。その他、緊急的なことが起きた場合は、電話対応や協議書による承認などを行う場合もあるが、風通しの良い関係を築けるよう、施設を訪問するように心がけている。

平成 28 年度の指定管理業務の実績確認については、平成 29 年 4 月 27 日付けで学びゅ～人から業務報告書が提出され、決裁も終えている。事業は仕様書に基づいて適正に行われ、地域の人が事業に参加しやすいよう工夫もされていると感じている。一部、指定管理料について、執行残が生じているが、人件費のベースアップ分を従前のまま支払われていたため予算と乖離してしまったことと、各事業の節減努力の積み重ねによるものであることから、返還は求めておらず、今後は早い段階で相談するよう指導を行った。

#### (2) 本件措置請求について

当該施設の指定管理業務については、事業評価も高く、仕様書に基づいて適切に事業が行われているという思いでいたので、今回このような住民監査請求が出たことについて、担当課としては非常に驚いている。

私(人権政策課長)は、チラシの存在についても、チラシに学びゅ～人が関与している可能性があることについても、住民監査請求が出されて初めて知った。私(総務部長)は、チラシの存在は配られた時点で知っていたが、チラシに学びゅ～人が関与している可能性があることについては、住民監査請求が出されて初めて知った。

四半期調査の出納確認において、チラシに関する経費が指定管理料から支払われているという報告を担当者から受けなかったし、先日、調書を全件確認したがそのような支払いはなかったと認識している。また、協議や四半期調査、イベント準備などで、施設を訪問する機会はあるが、山積みされた荷物を見かけたという記憶もない。

#### (3) 指定管理者への聞き取り状況について

住民監査請求が出たため、所長に事実確認を行ったが、全く身に覚えがないとのことであった。

新聞記者の取材に対し、「住民に頼まれて施設内のパソコンを貸した際に作られたものではないか」と所長が答えていたことが記事に掲載されたことについて聞き取りを行ったが、「施設ではパソコン教室を開催しているし、様々な人が出入りするもので、もしかしたら、そういったところで使われていたのかもしれない」と、話されていた。

また、所長への聞き取りを行う中で、施設において、地域の人に頼まれて書類の代筆を行ったり、荷物の受取りについて「和ふれあいセンターを荷物などの受取り場所にしたらいい」という話をしたりした事実があるということを知った。

#### (4) 指定管理者の評価について

指定管理者の評価については、平成 27 年度分の評価を平成 28 年の 6 月に行っているが、この時点で外部評価委員からチラシのことを話題に出されたことはなく、認識はされていなかった。

## 6 関係人調査の実施

法第 199 条第 8 項の規定に基づき、平成 29 年 5 月 11 日に関係人調査を実施し、和ふれ

あいセンターの所長（学びゅ～人代表者）、副所長、主任の3人から、質問形式で個別に聞き取りを行った。また、会計調書や施設利用台帳など、施設で保管されている原本書類の調査を行った。聞き取りの概要は次のとおりである。

《所長への聞き取り》

(1) チラシへの関与について

個人としても、学びゅ～人代表としても、チラシの作成などには全く関与していない。チラシが配られたということをはかから聞いてはいたが、和ふれあいセンターには届いていなかったもので、内容も知らなかった。

チラシの発注、荷受けが、和ふれあいセンターの住所、自分自身の名前で行われていたことについても全く知らなかった。住民監査請求が出て、新聞記者からの取材があって初めて知った。施設にチラシが届いた記憶はない。この施設では、印刷物から大きな横断幕まで自分たちで作成しており、印刷物を発注すること自体していない。

(2) パソコンの貸出しについて

時期は明確でないが、利用者の方にインターネットを使えるパソコンを貸し出した際、「施設のメールアドレスを教えてほしい。この施設宛に、メールで文章を送ってもらうことになるので、届いたら連絡がほしい」と言われたことがあり、メールアドレスが掲載された封筒を渡し、何日かしてメールが届いたことを伝え、添付書類をプリントアウトして渡したことがある。住民監査請求が出て初めて、あのときパソコンでされたのかなと思った。その利用者の名前については、和ふれあいセンターは人権施設ということもあるため、本人の了解なしに伝えられない。

インターネットにつながっているパソコンは3台あり、そのうちの1台を利用されたことは間違いない。住民監査請求が出てからパソコンのインターネットのアクセス履歴を確認したが、消されていた。パソコンの貸出簿については、作ろうかという話になったことはあるが、子どもが利用することもあり作っていない。

(3) 施設運営などについて

地域に寄り添った施設運営として、地域の人荷物を受け取ったことは、今まで数回あった。そういったことを依頼してきた人には「和ふれあいセンター宛で送ってもらってください」と言っている。

最後に、私が直接、印刷物の発注をしたことはないし、荷受けをした記憶も全くない。職員も知らないと思う。利用者に頼まれたのでメールがきたことを連絡しただけとしか言いようがない。善意でやっていることで住民監査請求を出されることは、善意の被害者としか思えず納得がいかない。

《副所長への聞き取り》

(1) チラシへの関与について

家のポストか新聞折り込みかまでは覚えていないが、チラシが自宅に届いていたような気がする。その存在を何となく知っている程度である。住民監査請求が出て初めて、和ふれあいセンターの住所、所長の名前でチラシが発注されていたかもしれないということを知った。私は、直接的、間接的を問わず、チラシには全く関与していない。

施設にそのような荷物が届いていたという記憶はないし、印刷業者や運送業者からの連絡を受けた覚えはない。学びゅ～人がチラシの作成などに金銭を出した事実もない。

(2) パソコンの貸出しについて

新聞報道にあったような、所長が地域の誰かに頼まれてパソコンを貸したということについては、私の記憶にはない。講座などで外出することもあり、ずっと施設内にいるわけではないので、分からない。

事務所では所長のパソコンでしかメールを閲覧できない環境にあるので、メールのやり取りについても分からない。誰かにメールのプリントアウトを渡されたということも認識していない。

《主任への聞き取り》

(1) チラシへの関与について

チラシの存在を知らず、今現在も実物すら見たことがない。住民監査請求が出て初めて、和ふれあいセンターの住所、所長の名前でチラシが発注されていたかもしれないということを知り、驚いている。私は、直接的、間接的を問わず、チラシには全く関与していない。

施設にそのような荷物が届いていたという記憶はないし、印刷業者や運送業者からの連絡を受けた覚えはない。学びゅ～人がチラシの作成などに金銭を出した事実もない。

### 第3 監査の結果

#### 1 請求人の主張

本件措置請求書および陳述の内容から、請求人は、和ふれあいセンターの指定管理者である学びゅ～人代表者の〇〇〇〇氏が、特定の市議会議員を誹謗中傷するチラシを当該施設の名称および住所地を表示して発注、荷受けを行ったことは、指定管理者制度の運用に関するガイドライン（以下「制度運用ガイドライン」という。）に定める指定管理者の取消事由に該当する行為であり、市が学びゅ～人と基本協定を締結し指定管理業務を担わせていることは、違法または不当な契約の締結であるとして主張している。また、施設の適正利用を阻害されていることについて指定管理者の管理不行き届きがあり、ひいてはそれが市の財産管理を怠る事実につながると主張している。

#### 2 事実関係の確認

本件措置請求書および提出された事実証明書ならびに関係職員に提出を求めた資料などに基づき、次のとおり事実を確認した。

(1) 和ふれあいセンターの概要と指定管理について

和ふれあいセンターは、地域福祉の向上や人権啓発の住民交流の拠点となるコミュニティセンターとして、各種相談事業や人権課題解決のための事業を総合的に行うための隣保館で、米原市立隣保館条例（平成17年米原市条例第84号。以下「隣保館条例」という。）に基づき設置された施設である。

当該施設は、平成20年4月から指定管理者制度を導入しており、現在3期目（平成28年4月から平成31年3月）で、市は、平成28年3月18日に基本協定を学びゅ～人

と締結した。また、指定管理料は、基本協定第 28 条第 2 項に基づき、年度協定書により定めることとなっており、平成 28 年度、平成 29 年度とも、16,090 千円（消費税および地方消費税含む。）となっている。

(2) 指定管理業務の調査などについて

監査対象機関である総務部人権政策課は、当該施設の所管課として、指定管理業務の実施状況などを次により調査、評価等を行うこととなっている。

ア 法第 244 条の 2 第 7 項および基本協定第 25 条に基づく毎年度終了後の事業報告の履行確認

イ 指定管理者制度モニタリングの運用に関するガイドライン（以下「モニタリングガイドライン」という。）に基づく四半期ごとの立入調査、年度評価

ウ その他、米原市公の施設に係る指定管理者の指定手続等に関する条例（平成 17 年米原市条例第 56 号。以下「指定管理条例」という。）第 7 条、基本協定第 26 条および業務仕様書に基づく管理、監督など

上記のアからウの平成 28 年度の状況について、人権政策課が作成、保管している原本書類を確認したところ、次のとおりであった。

ア 平成 29 年 4 月 27 日に学びゅ〜人から人権政策課に提出された平成 28 年度の業務報告書を確認したところ、年度協定を締結する際に市が承認した業務計画書に沿って施設の維持管理事業および運営事業は履行されていた。また、監査において、業務報告書に添付されていた「管理運営業務収支決算書」と、学びゅ〜人が保管していた総勘定元帳および収入支出調書とを突合確認したところ、各書類は整合が図られ、本件措置請求におけるチラシの印刷代に相当するような経費の支出は見当たらなかった。

なお、業務報告書の決裁は、所管課の審査や財政課および管財課の合議を経て、平成 29 年 5 月 11 日付けで決裁されており、所見や指示事項は特に記載されておらず、適正に業務が履行されたものとして承認されている。

イ 四半期調査は、次のとおり実施されており、本件措置請求に関連するような所見や指示事項は記録されていなかった。なお、当該調査においては、各期間中における通帳の記帳内容と収入支出調書の確認も行われていた。

第 1 四半期 平成 28 年 7 月 29 日

第 2 四半期 平成 28 年 11 月 10 日

第 3 四半期 平成 29 年 1 月 31 日

第 4 四半期 平成 29 年 4 月 27 日

また、平成 28 年度に実施された平成 27 年度事業にかかる年度評価については、モニタリングガイドラインに沿って、次のとおり実施された。公表までの過程において、本件措置請求に関連するような所見や指示事項は記録されていなかった。

1 次評価 指定管理者による評価 平成 28 年 5 月 13 日

2 次評価 市による評価 平成 28 年 6 月 29 日

3 次評価 評価員による評価 平成 28 年 6 月 29 日

総合評価 公の施設等検討委員会（以下「検討委員会」という。）による評価  
平成 28 年 7 月 25 日

公表 平成 28 年 8 月 2 日

ウ ア・イ以外に本件措置請求に関連するような調査などが行われた記録はない。

(3) 指定管理の指定取消しについて

市は、法第 244 条の 2 第 11 項および指定管理条例第 8 条ならびに基本協定第 41 条に基づき、指定管理者による管理を継続させることが適当でないとき認めるときは、その指定を取り消し、または期間を定めて当該施設に係る管理の業務の全部または一部の停止を命じることができる。

なお、制度運用ガイドラインにおいて、指定の取消しなどについては、検討委員会において処分の検討を行い、指定管理条例に基づき実施することと定められている。制度運用ガイドラインにおける、指定取消し等の事由は次のとおり（一部抜粋）。

ア 施設の設置管理条例、条例施行規則または協定に定める規定に違反したとき。

イ 組織的な非違行為が行われていた場合など、当該指定管理者に管理業務を行わせておくことが、社会通念上著しく不相当と判断されるとき。

(4) 特定非営利活動促進法における規定について

特定非営利活動促進法(平成 10 年法律第 7 号。以下「NPO 法」という。)第 2 条第 2 項第 2 号において、特定非営利活動法人の活動等に関して次のように規定されている（一部抜粋）。

ア 政治上の主義を推進し、支持し、又はこれに反対することを主たる目的とするものでないこと。

イ 特定の公職（公職選挙法（昭和 25 年法律第 100 号）第 3 条に規定する公職をいう。）の候補者若しくは公職にある者又は政党を推薦し、支持し、又はこれらに反対することを目的とするものでないこと。

内閣府 NPO ホームページによると、アについては主たる目的でなければ、それらの活動を行うことも可能とされているが、イについては例え従たる目的であっても行うことはできないとされている。

(5) チラシの発注・荷受けなどの状況について

請求人から事実証明書として提出された、「11 宅急便送り状」および「13-1 弁護士法第 23 条の 2 第 1 項に基づく照会の申出（写）」ならびに「13-2 弁護士法第 23 条の 2 第 2 項における照会文書の回答（写）」により、次のことを確認した。なお、当該書類は、弁護士法（昭和 24 年法律第 205 号）に基づき、請求人の代理人から滋賀弁護士会を通じてチラシの印刷業者に照会を行った結果である。

ア チラシの注文日	平成 28 年 5 月 26 日
イ チラシの発注名義	滋賀県米原市朝妻筑摩 34-6 和ふれあいセンター ○○○○
ウ チラシの出荷日	平成 28 年 5 月 30 日
エ チラシの配送先	滋賀県米原市朝妻筑摩 34-6 和ふれあいセンター ○○○○
オ チラシの内容	掲載内容および印刷の仕様は請求人が事実証明書として提出した「1 チラシ」と一致
カ チラシの部数	1 万 3,000 部

また、同様に「14-1 弁護士法第 23 条の 2 第 1 項に基づく照会の申出 (写)」および「14-2 弁護士法第 23 条の 2 第 2 項における照会文書の回答 (写)」により、印刷業者への照会結果から次のことを確認した。

- ア チラシの印刷代金 43,443 円 (税込)
- イ 印刷代金の支払方法 代金引換
- ウ 印刷代金の支払日 平成 28 年 5 月 31 日
- エ 印刷代金の支払名義 ○○○○
- オ 領収書の発行方法 代金引換のため商品引き渡し時に運送業者のドライバーから渡される控えが領収書となる。
- カ 領収書の名宛人 ○○○○
- キ 配送方法の指定 平成 28 年 5 月 30 日出荷、午前中納品希望、前倒し納品可
- ク 配達完了の確認 運送業者からの代金引換の振込をもって確認
- ケ 商品不達・納期遅延 なし

さらに、請求人が運送業者から取り寄せた「15 運送業者の送り状 (控)」により、次のことを確認した。

- ア 送り状の内容 事実証明書として既に提出されていた「11 宅急便送り状」と「15 運送業者の送り状 (控)」は、お届け先、発送元、品名についての記載内容が一致
- イ お届け時間帯 平成 28 年 5 月 31 日 午前中指定
- ウ 送り状受領者 受領サインは「○○○○」と手書きで記名
- エ 支払方法など 代金引換による配送 (代金引換額 43,443 円) で現金払い
- オ その他 受取場所の指定に関する記録の記載なし

#### (6) 施設の目的外使用と使用許可の状況について

法第 238 条の 4 第 7 項において、行政財産はその用途または目的を妨げない限度において使用を許可することができることと規定されており、米原市公有財産規則 (平成 17 年米原市規則第 45 号。以下「公有財産規則」という。) 第 21 条において、その範囲が限定列挙されている。

また、施設の使用許可に関する業務は、指定管理者の業務として基本協定第 8 条に規定されているが、目的外使用許可に関する業務は同第 9 条において市が実施する業務となっている。平成 28 年度においては、人権政策課が和ふれあいセンターの目的外使用許可の業務を行った実績はなかった。

#### (7) 施設の利用状況について

和ふれあいセンターの施設利用台帳の原本を閲覧したところ、チラシが届いた可能性があるとしてされる平成 28 年 6 月頃の利用状況が、過去 2 年と比較して停滞しているというような状況は特段見受けられなかった。

なお、請求人が陳述で述べた特定人物が施設へ出入りしていることについて、人権政策課に確認したところ、所管課としてそのような実態は把握しておらず、市民からの苦情などは直接寄せられていないとのことであった。

### 3 監査委員の判断

一般論として、公共施設の名称および住所地を表示して、指定管理者が他人を誹謗中傷するようなチラシの発注、荷受けを行うような行為は、法第 238 条の 4 第 7 項および公有財産規則第 21 条の規定の範囲を越える目的外使用に相当する行為といえる。また、内閣府 NPO ホームページによると、NPO 法人が特定の政治家に対して個人批判を行うことは、NPO 法に抵触するおそれがあるとされている。

以上を論拠に、市が学びゅ～人と基本協定を締結し、指定管理業務を行わせていることが「違法・不当な財務会計上の行為」であるといえるかどうかは、請求人が主張する名誉毀損文書等の印刷発注および印刷済み文書の荷受け、戸別配布が、学びゅ～人の組織的な関与のもとになされたといえるか、更には、これにより市に財産的な損害が生じたかを確認した上で判断する必要がある。

前述「2 事実関係の確認（5）チラシの発注・荷受けなどの状況について」のとおり、請求人から提出された事実証明書によると、弁護士照会による印刷業者からの回答により、チラシの発注者および配送先の住所および宛名が「滋賀県米原市朝妻筑摩 34-6 和ふれあいセンター ○○○○」と記載されていたことおよびチラシの印刷代金の支払名義および領収書の宛名が「○○○○」と記載されていたことは、事実として確認できる。また、運送業者の送り状控えにより、受領サインが「○○○○」と手書きで記名されていることおよび代金引換として現金で印刷代が支払われたことも事実として確認できる。

しかし、請求人からは、第三者が○○○○氏の名義を冒用したのではなく、確かに○○○○氏自身が発注した事実を確認できる証拠や、当該施設内において○○○○氏自身が確かに荷物を受け取り、支払いを行った事実および受領サインが○○○○氏により行われた事実を確認できる証拠までは提出されておらず、弁護士照会の結果で判明した上記事実に基づいて推認しているにすぎない。したがって、上記事実を根拠に○○○○氏が請求人主張の名誉毀損等文書の発注、荷受けに関与した事実を認定することはできない。なお、請求人は、「15 運送業者の送り状（控）」に添付されていた上申書において、「○○○○として第三者が自己の署名を冒用したなどと主張することも考えられますが、同人の署名と照合すれば容易に確認することができます。」と主張しているが、仮に筆跡鑑定の結果など、この署名が○○○○氏自身によるものであるとの証拠が請求人から提出されたとしても、そのことから直ちに当該行為に学びゅ～人の組織的な関与があったことを認定することはできない。

そこで、○○○○氏の関与の有無とは別に、学びゅ～人の上記行為への組織的関与について検討すると、請求人は、「チラシを荷受けした時点で、他の 2 人の施設職員（以下「施設職員」という。）が○○○○氏に事情を問いただし、チラシを指定管理者としての管理運営業務に関係ない物件として、ただちに返送、返却するなどの適切な対応をとるべきであったのに、これを黙認したということは、学びゅ～人として組織的な関与があったことが強く疑われる状況があったことを強調したいと思います。」とする。しかし、チラシの配送先などを示す送り状のみでチラシが荷受けされた事実を施設職員が認識していたことを推認することまではできず、他に施設職員がチラシを荷受けしたことを認識していたことを示すに足る証拠はない。

なお、関係人調査において、○○○○氏は、チラシの発注、荷受けに自身は全く関与し

ていないと発言しているほか、施設職員も、当該措置請求にあるようなチラシには全く関与しておらず、施設で荷物を受け取った記憶もないし、1万3,000部に相当する大量の荷物が保管されていた記憶もないと発言している。また、所管課の陳述においても、所管課が当該施設を訪問した際に、チラシ1万3,000部に相当する大量の荷物を見かけたという認識はないと発言している。

以上より、何者かによって、和ふれあいセンターが名誉毀損的なチラシの発注や荷受けの手段に利用された可能性は皆無ではないが、少なくとも施設職員がかかるチラシを荷受けした事実は認められない。そうである以上、これを根拠に上記チラシの発注、荷受け、配布に関する学びゅ～人の組織的関与を推認することはできず、他に学びゅ～人の組織的関与を認めるに足る証拠はない。したがって、市と学びゅ～人が締結している基本協定が「違法・不当な財務会計上の行為」であるとの請求人の主張には理由がないと判断する。

また、施設の管理不行き届きにより適正利用が阻害され、ひいてはそれが市の財産管理を怠る事実につながるという点については、請求人が主張する特定人物による恣意的な施設利用は、真偽の定かではない伝聞情報を論拠にしており、事実として認めるに足る証拠はないと判断する。

一方、当該措置請求における市の損害について見てみると、請求人は指定管理料からチラシの印刷代が支払われている可能性があり、また、適正な施設利用が阻害されていることで、本来得られるべき使用料が減収している可能性があるため、平成28年度の指定管理料が市の損害であると主張している。

しかし、前述「2 事実関係の確認（2）指定管理業務の調査などについて」のとおり、平成28年度の指定管理業務は業務計画書に沿って遂行されていたため、支払われた指定管理料は適正な業務の対価である。さらに、本件措置請求におけるチラシの印刷代に相当するような経費を学びゅ～人が支出した事実は認められず、その他にこれを裏付ける証拠もない。

また、使用料の減収については、前述「2 事実関係の確認（7）施設の利用状況について」のとおり、特定の人物によって施設の利用が阻害され停滞している状況は見受けられず、請求人も「減収の可能性」として主張しているだけで、使用料の減収につながる具体的な事実を示したわけではない。

以上より、本件措置請求については、市に損害があったとは認められず、請求人の主張に理由はないと判断する。

#### 4 結論

本件措置請求については、住民監査請求の要件は具備するが、請求には理由がないものとして棄却する。

#### 第4 意見

本件措置請求としては、上述の結論に至ったが、公の施設の住所や名称が他者を陥れるための行為に利用されたことは憂慮すべき事実であることから、次のとおり監査委員の意見を述べる。

指定管理施設における重大な事故などの発生や指定管理者が実施する事業などのリスクの予兆を発見し、指定管理者に対して早期に指示や助言を行うため、市は、モニタリングガイドラインに基づき、四半期調査などを実施している。しかし、施設や指定管理者の状況変化を的確に捉えるには、定期的な調査だけでなく、例えば日頃から指定管理者とコミュニケーションを構築しておくことも重要な要素と思われるため、市は、この機会に検討委員会において効果的なモニタリングの在り方について検証されたい。

また、本件措置請求に係る関係人調査の所長への聞き取りにおいて、指定管理者が、地域住民から相談を受けて市役所への提出書類の書き方補助などを行っている以外に、施設での荷物の受取りやメール受信の代行を行っていることが判明した。

所長からは、地域に寄り添った施設運営の一環として柔軟な対応を行っている旨の説明を受けたが、市民の財産である公共施設において、何が入っているかわからない荷物を受け取れることを容認することは、請求人が主張するように反社会的行為に結果的に加担してしまうことになりかねない。また、公共施設のメールアドレスを地域住民と第三者との連絡手段として使用することを容認することも、反社会的行為に結果的に加担してしまう可能性があるほか、ウィルス感染などによって指定管理業務を行う上で蓄積された個人情報などが流出するおそれがある。

所管課は、指定管理施設においてこのような対応が行われている実態を、本件措置請求の対応の中で初めて把握したとのことであるが、今後は様々なリスクを想定して施設の管理運営に当たるよう、指定管理者に指導されたい。併せて、来館者に貸し出している施設備品のパソコンについて、利用者の把握やインターネットの閲覧制限の設定など、備品管理が適正に行われるよう指定管理者に指導されたい。